

# 日タイ経済連携協定における農産物の扱い

三浦 秀之<sup>†</sup>

## The Analysis of Japan–Thailand Economic Partnership Agreement Negotiation

Hideyuki Miura

The Japan–Thailand Economic Partnership Agreement (EPA) has several key characteristics that were different from other EPA agendas in terms of agricultural and rice liberalization negotiations. Thailand was the 7th largest rice producing state and the largest rice exporting country. Japan, on the other hand, is self-sufficient in rice, which is perceived as the most important agricultural product and consequently, most protected. Hence, rice was thought to be the biggest obstacle for the Japan–Thailand EPA negotiation. Even though the treatment of rice markets was thought to be a very controversial issue for both countries, Japan received certain compromises from Thailand and successfully removed rice from the agenda framework. This paper addresses the Japan–Thailand EPA policy making and negotiation process, analyzing how Japan received the compromise from Thailand in terms of rice issue, using “two-level game model” suggested by Robert D. Putnam.

### 1. はじめに

2001年11月に中国とASEANは、2010年までに自由貿易協定(FTA)を締結することで合意した<sup>1</sup>。中国は、ASEANを説得するために<sup>2</sup>、約200品目の農産物の関税即時撤廃(アーリー・ハーベスト)を、事前に約束していた。この報せに、日本の官僚は危機感を募らせ、日本もFTA競争に乗遅れないように、センシティブな分野の自由化にも柔軟に取り組むよう政治家に進言した<sup>3</sup>。それを受ける形で、ASEAN諸国を歴訪した小泉純一郎首相(当時)は、2002年1月14日、「日・ASEAN包括的経済連携構想」を提唱した<sup>4</sup>。この構想は、「福田ドクトリン<sup>5</sup>」の表明から25年が経過した、現状を踏まえ、日本の新たな東アジア外交のビジョンを打ち出したものであった。ASEAN諸国との関係について構想は、「率直なパートナー」と捉え、「共に歩み共に進む」ことを目指すコミュニティの形成を目標とした。この構想の提唱に先立って行われた2002年1月11日の日タイ首脳会談で、タイのタクシ

---

<sup>†</sup> 早稲田大学アジア太平洋研究センター 助手

<sup>1</sup> Chairman of the Seventh ASEAN Summit and the Three ASEAN+1 Summit, Press Statement, Brunei Darussalam, November 6, 2001.

<sup>2</sup> ASEAN諸国にとって、中国とFTAを結ぶことは、競争の脅威と映った。

<sup>3</sup> Naoko Munakata (2006) “Transforming East Asia: The Evolution of Regional Economic Integration” Brookings Institution Press, p. 122.

<sup>4</sup> 外務省「小泉総理大臣のASEAN諸国における政策演説『東アジアの中の日本とASEAN—率直なパートナーシップを求めて—』」2002年1月14日。

<sup>5</sup> 1977年、マニラにおいて福田首相は、我が国は平和に徹した外交を展開し、ASEANの「対等な協力者」として、政治、経済、社会、文化等広範な分野で協力関係を築き、東南アジアの平和と繁栄に貢献していく決意を表明した。

ン・チナワット首相は、小泉首相に対し、FTA交渉の開始を提案した<sup>6</sup>。

しかし、日タイ経済連携協定<sup>7</sup> (EPA) の本交渉が始まるまでには、長い月日を要した。日タイ両国は、貿易・経済面で重要なパートナーであることから、EPAを締結する重要性は認識していた<sup>8</sup>。しかし、日本側には、タイからの農産物の輸入、とりわけコメの扱いに対する懸念があった。タイは、世界第7位のコメ生産量を誇るだけでなく、世界最大のコメ輸出国である<sup>9</sup>。一方、日本にとって、コメは、政治的問題であるばかりでなく、自給できる唯一の穀物であるということもあり、食糧安全保障の観点からも重要視されていた。

日タイEPA交渉は、日本側には、コメを含む重要品目に関する扱いで、懸念がある中で開始された。最終的に、日本はタイから、コメを、例外扱いするという譲歩を引き出した。韓国とタイのFTA交渉では、コメの扱いを巡り交渉が頓挫した。このことから、タクシン首相が、日本とのEPA締結に高い優先順位を与えていたことがわかる<sup>10</sup>。農水省交渉担当者によると、日本の農産物を保護しつつ、両国がウィン・ウィンな関係になるような合意を目指したという<sup>11</sup>。では、日本はどのような戦略によって自国の農産物を保護しつつ、タイから譲歩を引き出したのであろうか。

日本が、自国の農産物を保護する上で戦略的な対応を行ったのかどうかは、パットナムの2レベル・ゲームモデルを踏まえて分析することができる。戦略とは、「各アクターが、交渉における目的を達成するための行動計画の集合」と定義される<sup>12</sup>。パットナムは、国内要因が国際交渉にどのような影響を与えるかということのみならず、各交渉者が、相手国や自国のウィン・セットを戦略的に操作することで、いかに自国にとって有利な交渉を進めるかを指摘している<sup>13</sup>。そこで、パットナムが示した戦略の枠組みに当てはめることができれば、日本の対応は、農産物自由化に反対するゴリ押しの姿勢ではなく、戦略的に、相手国にコメでの譲歩を促したと考えられる。

以上のようなことから、本論文では、日タイEPA交渉で、日本がいかなる戦略を用いて、自国の農産物保護を維持しつつ、タイから譲歩を引き出したのか論じる。以下、本論文の構成は次のようにな

<sup>6</sup> 日本経済新聞、2002年1月14日。

<sup>7</sup> 日本政府は、自国の特恵貿易協定を示す独自の呼称として「経済連携協定 (EPA)」を作りだした。日タイ経済連携協定の正式名称は、「経済上の連携に関する日本国とタイ王国との間の協定」である。

<sup>8</sup> タイにとって日本は、輸出における第2位の貿易相手国であり、輸入に関しては第1位である。日タイEPAが署名された前年 (2006年) の財務省貿易統計によると、日本にとり、タイは、第7位の貿易相手国である。対外直接投資においても、タイは日本にとって主要な投資先となっている。タイで約4割を占める日系製造業は、タイの経済発展に重要な役割を果たした。2006年のJETROの直接投資統計によれば、タイは日本にとって、第7位の直接投資先である。

<sup>9</sup> FAOによると、2007年のタイのコメ生産量は2,787万トンである。1位は中国の1億8,412万トン、2位はインドネシアの1億4,113万トン、3位はイランの5,704万トン、4位はバングラデッシュの4,350万トン、5位はベトナムの3,556万トン、6位はミャンマーの3,261万トンである。2006年のタイのコメ輸出量は599万トンであり、2位のベトナム464万トン、3位インド444万トン、4位パキスタンの368万トン、5位アメリカ198万トンと続く。

<sup>10</sup> Takashi Terada (2009) "Competitive Regionalism in Southeast Asia and Beyond: Role of Singapore and ASEAN" Edited by Mireya Solis, Barbara Stallings and Saori N. Katada "Competitive Regionalism FTA Diffusion in the Pacific Rim", Palgrave Macmillan, p. 171.

<sup>11</sup> 内藤邦男 (元林野庁長官・現、農畜産業振興機構副理事長) インタビュー、2010年10月5日。なお、内藤は、日タイEPAの農産物交渉における主要交渉者であった。

<sup>12</sup> John S. Odell (2006) "Negotiating Trade Developing Countries in the WTO and NAFTA", Cambridge University Press 2006, p.14.

<sup>13</sup> Robert D Putnam (1988) Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, International Organization, Vol. 42, No. 3, pp. 450-459.

る。まず、2レベル・ゲームモデルについて説明する。そして、我が国のFTA交渉の起源と、農産物の扱いについて概観する。次に、日タイEPA交渉に関わった、各アクターの対応を整理する。コメの貿易自由化交渉では、農水省、農林族、JA全中といった、各主体の利益が複雑に絡み合い、国内政策意思決定システムを複雑化させている。その関係性が、国内・国際交渉レベルでどのように作用したのかを、パットナムの2レベル・ゲームモデルを用いて考察する。日本は、どのようにしてタイ政府から譲歩を引き出し、そこには何らかの戦略があったのか、このような状況を可能にした要因は何かを分析する。考察の結果、日本側は、さまざまな交渉チャネルを通じて、戦略的な対応を行った結果、コメの扱いでタイ側に譲歩させることに成功した。

## 2. 分析枠組みとしての2レベル・ゲームモデル

対外交渉を分析する際、国際レベルと国内レベルとの相関関係に着目し、2レベル・ゲームモデルの分析枠組みを提起したのはロバート・パットナムである<sup>14</sup>。この分析の枠組が提唱された背景には、以前の理論では、国内政治と国際関係の連繋が部分的にしか、説明できなかったということがある。パットナムは、1978年のボン・サミットをケーススタディとして用い、日米独の経済刺激策をめぐる交渉を検討した結果、国内を調整する要因と交渉などの国際要因の相互作用を同時に説明する分析枠組みが必要だと主張した。特に、国家の意思決定が一つであるとした国家中心主義の観点から国際関係を把握することの問題点を指摘し、政治家や利益集団のみならず、選挙制度など国内政治の要因も含めることが重要であるとした。

パットナムは、各国の代表間における交渉、バーゲニング、合意に至るまでの国際交渉の過程（レベルⅠ）と、各国内における批准過程（レベルⅡ）とを分別した。ここでの「批准」とは、公式・非公式を問わず、協定の承認・実施に必要な、国内アクターや各集団内、すなわちレベルⅡにおける国内政策過程のことをいう。したがって、議会における公式の条約批准手続きはもちろん、官僚、利益集団や世論などの承認も、このモデルでは広義の批准となり分析の対象となる。

2レベル・ゲームモデルの中心概念は、「ウィン・セット（Win-set）」である。ウィン・セットとは、レベルⅠでの合意を得るために必要なレベルⅡにおける多数の支持の幅の集合という定義である<sup>15</sup>。つまり交渉者は、レベルⅠで合意したことがレベルⅡで支持されるかどうかを考慮しながら交渉している。もし考慮しなければ、せっかく交渉者同士で合意に達したとしても国内の批准が得られず、合意そのものが破棄されてしまうおそれがある。レベルⅠでの合意を理解するには、レベルⅡにおけるウィン・セット、すなわち批准形成可能エリアの大きさを検討する必要がある、次の二つの原則が重要とされている<sup>16</sup>。

第一に、あらゆる条件が同じならば、ウィン・セットが大きいほど、すなわち交渉代表者の背後に交渉姿勢を支持する人々や組織が多いほど、レベルⅠでの合意可能性が高いと示唆している。しかし、第二に、レベルⅡのウィン・セットの相対的な大きさを知ることが重要であるばかりではなく、相手のウィン・セットの大きさを知ること、交渉を有利に進めるためには必要となる。したがっ

<sup>14</sup> Putnam (1988), pp. 431–460.

<sup>15</sup> Putnam (1988), p. 439.

<sup>16</sup> Putnam (1988), pp. 439–443.

て、一方のウィン・セットが大きいとわかっていれば、交渉妥結の可能性が高くなるが、相手から付け込まれる可能性も高くなり、国際交渉から得られる利益は少ない。

では、ウィン・セットはどのように決まるのか。パットナムは、その決定要因として仮説的に以下の三つを提示している。

第一の要因は、レベルⅡの支持層の力及び選好の分配と連合形成に左右される<sup>17</sup>。国内の参加者が、国際交渉を結ばないでいる現状を維持した状態が、もっともコストがかからないと判断していれば、ウィン・セットは小さい。また、レベルⅡのアクターに同質の結果をもたらす場合、レベルⅠにおいて利益を得ることが期待されるため、交渉担当者は譲歩がしにくい。そのような場合のウィン・セットは小さいといえる。多様な影響をレベルⅡのアクターに与えるような問題では、ウィン・セットは潜在的に大きいとされる。さらに、問題の政治的なコストが高ければ高いほど、それまで無関心であった国内のアクターが、批准過程に参加する機会が増し、ウィン・セットは小さくなる。

第二の決定要因は、国内の政治制度、特に批准過程である<sup>18</sup>。批准の手続きはウィン・セットの大きさに影響する。パットナムによると、ウィン・セットは三分の二の賛成投票が協定の批准に必要である場合の方が、単純多数を必要とする場合よりも小さい。そのため、日本のように、与党事前審査を行う自民党の部会は全会一致、国会は単純多数という、複雑なプロセスを経て決定する場合は、そのウィン・セットは小さいといえる。一方、政策決定者の自律性が高ければ、ウィン・セットは大きく、協定締結の可能性は高くなるが、交渉におけるバーゲニングパワーは弱くなる。

第三の決定要因は、レベルⅠでの交渉戦略である<sup>19</sup>。レベルⅠの交渉者は、相手のウィン・セットを拡大させることに関心を払う。交渉者は、両国の国内構成員や相手国の政策選考に影響を及ぼすために、説得・反響戦略などを用いる。さらに国内のウィン・セットを操作するために、批准に必要な最低限の利益という観点から、サイド・ペイメントや引締め戦略などの手法を用いて自国の関連団体の変化を促すような戦略をとる。

### 3. 日本のFTA交渉のはじまりと農産物の扱い

2001年、カタールのドーハで開始したWTOドーハラウンド交渉は、先進国と途上国の主張がぶつかりあい、交渉は遅々として進んでいない。このことから、多くの東アジア諸国は、WTOやAPECに代わる貿易自由化の代替策を模索し始めた<sup>20</sup>。日本もその例外ではない。1998年の通商白書では、「日本は制度的枠組みを持つ地域統合に参加していない数少ない先進国であり、それらの地域統合が通商制限的措置をとらないよう監視していく必要がある。また、APECやASEM<sup>21</sup>といった開かれた地域協力の枠組みにおいて様々な取組みを行っていくことが今後ますます重要になってくる」と述

<sup>17</sup> Putnam (1988), pp. 443–448.

<sup>18</sup> Putnam (1988), pp. 448–450.

<sup>19</sup> Putnam (1988), pp. 450–459.

<sup>20</sup> ヴィニョード・K. アガワル『アジア太平洋地域における二国間貿易協定』ヴィニョード・K. アガワル・浦田秀次郎編『FTAの政治経済分析—アジア太平洋地域の二国間貿易主義』2010年、文眞堂、3頁。

<sup>21</sup> ASEM (Asia-Europe Meeting: アジア欧州会合) は、1994年10月、シンガポールのゴープ首相によって、第3回「東アジア・欧州経済サミット」で提言され、1996年3月に第1回会合がバンコクにて開催された。ASEMは、アジア・欧州の25か国と欧州委員会的首脳が集い、経済のみならず、政治、文化等、広範囲な分野を対象としたアジアと欧州の地域間の対話と協力の場である。

べ、その時点で日本は、多国間主義を基本路線としていたことが伺える<sup>22</sup>。しかし、2000年の通商白書では、「地域統合の進展は日本に経済的利益をもたらす」として、地域統合をWTOの多国間主義と並ぶ重層的通商政策<sup>23</sup>として積極的に評価し、これまでの方針を転換した<sup>24</sup>。

日本の最初のFTAは、2002年に発効した日本・シンガポールEPAである。その後、日本は、次々とEPA交渉を進めているが、農産物の扱いは、EPA交渉の可否を左右するほどの大きな問題となっている。多くの政治的困難を伴うFTAを、日本はなぜ追求するのであろうか。浦田は、次の4点を指摘している<sup>25</sup>。第一に外国市場へのアクセス確保である。日本はこれまでWTO外交に固執し、EUや北米のようにFTA外交を行ってこなかった。その結果、経済発展の著しい東アジア経済へのアクセス、FTAのもたらす利益に乘遅れるという危惧が生じたのである。第二に、構造改革の推進力になりうるという考えである。FTAを進めることにより海外との競争が一層激しくなり、国内経済の競争力強化につながるという考え方である。第三に、発展途上国への支援である。FTAによって、日本企業が進出しビジネスの機会が増加することは、地域の政治社会情勢を安定化させる効果があるという考え方である。そして最後に、エネルギーなど天然資源の安定調達である。日本は国土が狭く天然資源が乏しいので、それを補完するためのFTAという考え方である。このように、日本がFTAを希求する要因は様々であるが、国内政策や交渉過程には課題も多い。

急増するFTAをめぐる、国内政策過程では、どのような推進力が働いているか、これまでも様々な説明がなされてきた。日本のFTAに関しては、産業界の圧力を強調した研究がいくつかある。例えば、ベッカネンは、FTAを締結していないことによる不利益に、産業界が懸念を示し、圧力をかけた結果、日本はFTAに熱心になったと示している<sup>26</sup>。ソリスと片田も、日本・メキシコEPAを例にあげ、自動車、エレクトロニクス、政府調達受注といった日本の多くの企業にとって、メキシコとの間で既にFTAを締結し、優遇的扱いを受けている欧米諸国企業と、競争条件を均等にすることは、極めて重要であったと指摘している<sup>27</sup>。これに対し、荻田は、日本のEPAを推進したのは、経済産業省（当時は、通商産業省）などの一部官僚であり、産業界でも、圧力団体でも、族議員でもなかったと述べている<sup>28</sup>。

一方で、レイベンヒルは、各国政府がFTAを推進する理由として、政治的に痛みのない自由化の達成をあげている<sup>29</sup>。ベッカネンも、日本のような工業国が、経済的に小規模な貿易パートナーとFTA交渉を進めるのは、特惠待遇によって国内の特定生産者に経済的利益を与えると同時に、最もセンシ

<sup>22</sup> 通商産業省通商政策局編集『通商白書1998』、1998年、337頁。

<sup>23</sup> 重層的通商政策とは、WTOを軸とする多国間の枠組みを基本としつつ、それを補完するものとして、地域間・二国間のFTAを戦略的に活用しようというものである。

<sup>24</sup> 経済産業省編『通商白書2000』、2000年、58頁。

<sup>25</sup> Mireya Solis and Shujiro Urata (2007) Japan's New Foreign Economic Policy: A Shift Toward a Strategic and Activist Model?, Asian Economic Policy Review, 2007, Vol. 2 Issue 2, pp. 231–232.

<sup>26</sup> Saadia M. Pekkanen (2005) "Bilateralism, Multilateralism, or Regionalism? Japan's Trade Forum Choices", Journal of East Asian Studies, 5, p. 97.

<sup>27</sup> Mireya Solis and Katada N. Saori "The Japan–Mexico FTA: A Cross Regional Step in the Path towards Asian Regionalism", Pacific Affairs, 80(2).

<sup>28</sup> 荻田竜史「『超大国米国』と『遅れてきた国』日本のFTA戦略」渡辺利夫編『東アジア市場統合への道—FTAへの課題と挑戦』、2004年、頸草書房、57頁。



ティブな分野を聖域として保護できるからであると指摘する<sup>30</sup>。日本のFTA戦略における農産物の除外は、EUメキシコFTAがモデルになったといわれている。EUのFTAにおける重要課題は、共通農業政策（CAP）による国境措置の維持と、FTAに求められる実質上すべての貿易障壁の撤廃を両立させることであった。EUはすでに関税がゼロである非農産品と農産品の関税を合わせることによって、全体で約9割の自由化基準を達成させた<sup>31</sup>。日本のFTAは、EUのケース同様に、鉱工業品の市場開放レベルは極めて高いが、農産物の市場開放レベルは著しく低くなっている。日メキシコFTAにおける日本側の自由化率は、久野・木村の試算によると、タリフライン（HS9桁）ベースで全品目が85.4%のなかで鉱工業品が98.0%であるが、農産品は41.7%と極めて低い<sup>32</sup>。

このように、日本は農産品の自由化率は極めて低い。しかし、日本がいかにして農産物保護を達成したのかという点については、あまり研究がなされていない。特に、タイは世界最大のコメの輸出国である。日本にとってセンシティブな農産物であるコメで、比較優位を持つタイから、いかにしてコメの扱いで譲歩させたのかという点を考察することは重要である。本論文では、交渉に関わった各アクターの動きを明らかにした上で、日本がどのようにして自国の基幹作物を保護したのかを分析する。

#### 4. 日タイ経済連携協定のコメ交渉過程におけるアクター

##### 4.1 日本政府の交渉担当者

日本政府の交渉担当者は、大きく4者に分けることが出来る。FTA外交全般を統括する外務省、日本の産業界を代弁する経産省、関税全般を扱う財務省、そして日本の農政を掌る農水省である。タイ外務省のピサン・マナワパット経済局長が、一貫してタイ政府を代表していたのに対し、日本側は外務省、財務省、農水省、経産省の4省が政府代表者となり、誰が交渉の代表であるのか判断できなかったという<sup>33</sup>。

各省は、日タイEPA交渉において異なる見解を持っていた。そのため、各省の思惑が交錯し、政府の「指令塔」不在と足並みの乱れが目立った。この状況を打開するため、官邸を中心に、政策意思決定の構築を図ることが試みられ、首相官邸に経済連携関係閣僚会議が設置された<sup>34</sup>。小泉首相は、日

<sup>29</sup> ジョン・レイベンヒル「アジア太平洋における新たな二国間主義の政治経済分析：好ましいものか、取るに足らぬものか、悪いものなのか」ヴィニョード・K・アガワル、浦田秀次郎編『FTAの政治経済分析—アジア太平洋地域の二国間貿易主義—』2010年、文眞堂。

<sup>30</sup> Saadia M. Pekkanen, Mireya Solis and Katada N. Saori (2007) "Trading Gains for Control: International Trade Forums and Japanese Foreign Economic Policy" *International Studies Quarterly*, Vol. 51, No. 4.

<sup>31</sup> Rolf Moehler (2007) "EU Bilateral and Regional Trade Agreements: Impacts on the CAP" *EuroChoices*, vol. 6, no. 2, pp. 28–35.

<sup>32</sup> 久野新・木村福成『日本の経済連携協定（EPA）における貿易自由化水準の評価：方法論的課題と部門・産業別評価』2007年、KUMQPR Discussion Paper Series DP2007-002。

<sup>33</sup> 日・ASEAN経済連携交渉を担当したASEAN事務局の対外経済部長Anna Robeniolによると、日本の4省政府代表者という方式は、批判がある一方で、興味深く、ASEAN諸国にとっても、今後の交渉のあり方の一つの視座に見えたという。ASEAN事務局、対外経済部長Anna Robeniol氏インタビュー、2009年10月27日。

<sup>34</sup> 会議の構成員は、内閣総理大臣、総務大臣、法務大臣、外務大臣、財務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、環境大臣、内閣府特命担当大臣（金融）、内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、内閣府特命担当大臣（規制改革）、内閣府特命担当大臣（科学技術政策）、国家公安委員会委員長、情報通信技術（IT）担当大臣及び、内閣官房長官である。

本・メキシコ FTA で、これまでタブー視されてきた農産物の扱いで、トップ・ダウン的に指示したことにより、交渉が大きく前進した。また、日タイ EPA 交渉では、単に農業を守るということではなく、アジア諸国との共存共栄の農業政策という視点が模索された<sup>35</sup>。農水省の交渉担当者は、定期的に官邸に交渉の現状を報告する一方、官邸にイニシアティブを取られないように、最大限の努力をしたという<sup>36</sup>。

メキシコに加え、あらたに開始されたタイを含むアジア各国との FTA 交渉に向け、関係各省は担当部署の人員を増加させた。経済産業省は、経済連携交渉推進室（FTA 推進室）の人員を 5 人から約 80 人に増やした。外務省も、FTA 交渉の担当者を従来の約 30 人から約 90 人に、農水省は 2003 年 11 月に約 40 人で構成する FTA の専門交渉チームを新設した。

## 4.2 与党自民党

農政政策ネットワークの中心にいた農林族は、農業団体から陳情や圧力を受け、当初、EPA 交渉そのものに反対であったが、次のような理由から、EPA 交渉に対して柔軟な姿勢を見せるようになった。まず、農林族が世代交代したことである。堀之内久男、大原一三、谷洋一、江藤隆美のような有力農林族は、2003 年衆議院選挙に出馬せず引退した。これら農林族は、EPA 交渉で農産物の扱いを議論することに、反対していた。一方で、農林族でありながら、農産物の扱いに柔軟な姿勢を示していたのが、中川昭一である。中川は、有力農林族でありながら経産相に就任し、「守るべきは守り、譲るべきは譲る」<sup>37</sup>という方針を明確に打ち出した。また農水大臣として、東京都選出の島村宜伸が起用された。東京都選出議員の強みは、選挙区に農業従事者がほとんどいないことである。島村は、「消費者の立場からの農政」を掲げていた<sup>38</sup>。このような、農林族の世代交代が、EPA 交渉を加速させたといえる<sup>39</sup>。

## 4.3 業界団体

### 4.3.1 経済団体

日本経済団体連合会（経団連）、経済同友会、日本商工会議所が、日タイ EPA 交渉の開始前から、強く交渉開始を求めていた。例えば、第 1 回作業部会の開始に合わせて、経団連は、「日・ASEAN 包括的経済連携構想の早期具体化を求める」と題した提言書を公表し、二国間の国別交渉と ASEAN 全体との交渉を平行して進めるデュアル・アプローチを採るべきであると提言した<sup>40</sup>。経済団体が、早期の交渉開始を求めた理由は、タイに進出している他国企業との競争において、不利な状況におかれなためである。経団連、経済同友会、日本商工会議所には、特に論点の隔たりはなく、ときには 3 団体共同で意見書を発表している。さらに、各経済団体の首脳は、タイのタクシン首相や大臣と会談を行うなど、交渉過程に影響を及ぼそうとした。

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> 前掲、内藤氏インタビュー、2010 年 10 月 5 日。

<sup>37</sup> 日本経済新聞、2006 年 1 月 21 日。

<sup>38</sup> 日本経済新聞、2004 年 10 月 3 日。

<sup>39</sup> 前掲、内藤氏インタビュー、2010 年 10 月 5 日。

<sup>40</sup> 日本経済団体連合会『日・ASEAN 包括的経済連携構想の早期具体化を求める』2002 年 9 月 17 日。

#### 4.3.2 農業団体

農業団体は、JA全中を中心に、当初、日タイEPA交渉開始に強く反対していたが、次第に、経済上の利益や外交上の利益に対して、理解を示しはじめた。しかし、コメに対する扱いについては、非常にセンシティブであった。JA全中は、日タイEPA交渉における関税撤廃に例外品目を設け、撤廃する場合には対応策を講じることを主張し、自民党議員にも陳情した<sup>41</sup>。JA全中の基本的考え方は、農業分野がしわ寄せを受けるFTAは認められないことと、FTAによって勝者と敗者を明確に生み出さないことであった（詳細、後述）。JA全中は、EPA交渉過程に影響を与えるべく、タイ側のアクターにも積極的にアプローチするなど、トランスナショナルな動きを示した。

#### 4.4 学界

日タイEPA交渉には、学界関係者も関わった。作業部会には、伊藤元重（東京大学教授）が出席している。また、タスクフォースには、伊藤元重に加え、浦田秀次郎（早稲田大学教授）、白石隆（京都大学教授）、服部信司（東洋大学教授）、井口泰（関西学院大学教授）なども出席している。川崎研一（経済産業研究所）が行った、日タイEPA経済効果シュミレーションによると、日タイFTAを締結することで、日本の実質GDPは、0.24%、タイの実質GDPは20.09%それぞれ増大するという<sup>42</sup>。タスクフォースは、この点に留意した。

#### 4.5 タイ政府側のアクター

タクシン政権のFTA政策は、政治家主導、それもタクシン首相による直接的な関与を特徴としている<sup>43</sup>。タクシン首相は、「国は企業であり、首相は国のCEOである」という政治観を持っていた<sup>44</sup>。ここでいうCEOとは、組織の人事権と最高意思決定権の双方を掌握する責任者を指す。そこから国を束ねるのはCEO首相、省庁を束ねるのはCEO大臣、という発想が生まれた。タクシン首相は、国内・対外政策決定過程において、首相を頂点とするトップ・ダウン的な意思決定を模索した。また官僚に「ビジョン・ミッション・ゴール」を明確にすることを要求し、パフォーマンスによって評価しようとした。この方針で重要なことは、国の政策指針を、これまでのように開発計画に依拠させるものではなく、首相の所信表明やタイ愛国党（タイラックタイ党）の政権公約に依拠させたことである。

タイの対外経済政策は、これまで国際経済政策委員会で方向づけられていたが、タクシン政権になってからは、国際経済政策委員会は、ほぼ毎年改組されている。2003年12月16日付けで公布された「仏暦2546年国際経済政策決定に関する首相府規則」の前文では、組織改編の理由として「国際経済に関する権限および職務を有する委員会が多く存在し、体系的な調整に欠いているため、国際経済政策決定の障害となっている」ことをあげている。2004年1月には、FTA交渉戦略政策調整作業部会が、国際経済政策委員会の中に設置されたが、11月には、FTA締結交渉のために、FTA交渉戦略委員

<sup>41</sup> 日本農業新聞、2003年6月7日。

<sup>42</sup> 外務省、財務省、農林水産省、経済産業省「日タイ経済連携協定タスクフォースの報告」、2003年12月、45頁。

<sup>43</sup> 青木まき「タクシン政権の対外政策」玉田芳史、船津鶴代編『タイ政治・行政の変革1991年—2006年』2008年、アジア経済研究所、329頁。

<sup>44</sup> 末廣昭『タイ中心国の模索』2009年、岩波書店、145頁。



会が国際経済政策委員会から分離して設立された。

こうした組織改編は、組織の機能分化と効率化をもたらしただけではなく、首相とその側近の権限強化につながった点で、重要である<sup>45</sup>。主要な委員会のトップには、タクシン首相の顧問や側近が配置された。FTA交渉戦略委員会の委員長はソムキット・チャートゥシーピタック副首相兼財務相、FTA交渉戦略政策調整作業部会の委員長はソムポン・キアットパイブーン副首相顧問が務めた。日タイEPA交渉首席代表を担ったピサーン外務副次官も、タクシン首相が個人的に重用した人物であった。つまり、タクシン首相は、国際経済政策委員会の組織を機能別に改編すると同時に、政策決定過程のなかに首相の「エージェント」となる人物を配置し、トップ・ダウンによる政策意思決定がしやすい体制を構築した。政策決定者の自律性が高いことから、タイのウィン・セットは大きいといえる。

## 5. 日タイEPA本交渉前のコメに関する政策過程

### 5.1 日タイEPA交渉に向けた作業部会

日タイ経済連携協定を議論する作業部会は、2002年9月に第1回目がバンコクで開かれて以来、日タイ交互に場所を変え、5回にわたり、21分野<sup>46</sup>をカバーする包括的経済協力について話し合いが行われた。作業部会ではタイ側は、タイ外務省のピサン・マナワパット経済局長が議長を務め、他に商業省、農業・協同組合省、財務省、工業省、投資委員会（BOI）の課長クラスが100人余り出席した。日本側は、外務省アジア大洋州局の宮川眞喜雄・地域政策課長が議長を務めた。共同議長となっている経産省、財務省、農水省に加えて国交省、厚労省、金融庁、日銀といった経済関係省庁・機関や経済界からも出席した。

2003年6月6日には、日タイ両首脳による非公式首脳会談が開催された。タクシン首相は、日本側の反発の強い農産物を後回しにし、交渉可能な品目から交渉を始めることを提案した。これに対し、小泉首相は、タイから日本への輸出の6分の1が農産物であることから、農産物を外して日タイEPA交渉を開始したとしても、結局、交渉の矛先が農産物に向かうことに危惧を表明した<sup>47</sup>。作業部会は、両国外相による協議に格上げされたものの、本交渉入りは先送りとなった。

この作業部会の特徴としては、次の3点をあげることができる。まず第1に、経済界の代表者たちが参加した一方で、日本の農業団体は作業部会に出席していないことである。JA全中の専務理事（当時）を務めていた山田俊男は、その理由を「日タイEPA交渉において、タイが日本に対して農産物の市場開放を求めてくるのは必至であると考えられたので、交渉の開始に強い反対を示すため」であったという<sup>48</sup>。そればかりかJA全中は、作業部会が行われている時に、「タイ、メキシコ等との自由貿易協定に関する申し入れ」と題した要望書を自民党議員に配り、反対の意思を表明した<sup>49</sup>。JA全中の

<sup>45</sup> 前掲、青木、2008年、330頁。

<sup>46</sup> 21分野の項目は商品貿易、サービス貿易、投資、人の移動、基本法、関税、税率、競争政策、農林水産業の協力、観光、教育と人材開発、中小企業支援、知的財産権、ペーパーレス貿易、情報・通信技術、科学、技術、エネルギーと環境、政府購買、ビジネス環境改善、紛争回避・解決である。

<sup>47</sup> バンコク週報1066号6月13日～6月19日。

<sup>48</sup> 山田俊男（元JA全中・専務理事、現、参議院議員）インタビュー、2009年11月13日。

<sup>49</sup> 日本農業新聞、2003年6月7日。

要望を受けた農水省や農林族も反発を強めた。こうした一連の動きは、外務省などのFTA積極派の動きにくさびを打ち込む狙いがあったものと思われる。

第2に、タイ側が、タイ外務省のピサン・マナワパット経済局長を作業部会の議長としたのに対し、日本側は外務省、経産省、財務省、農水省の4省の代表者が共同議長となり、日本政府の意思決定者が誰なのか明確でなかった。作業部会では、各省の思惑が交錯していたが、タイ側の交渉担当者は、「一体誰と話せばよいのか」と困惑していた。作業部会における各省の見解の違いは、次のようになっている。まず、コメや鶏肉など農産物の関税撤廃を迫られる農水省は、強く抵抗した。経産省は、「タイとのFTAは重要だ」としつつも、「農水省が困っている事情も分かる」と同調した<sup>50</sup>。自由化推進派の経産省が農水省に「配慮」を見せた理由は、タイが繊維など国内産業に影響を与えかねない品目を抱えていることに加え、他国との交渉に「連鎖反応」が及ぶことを懸念したからであった<sup>51</sup>。一方、外務省は、ASEANの農産物輸出国であるタイとの交渉がうまく進めば、「日本はASEANを大切にしているという外交的メッセージになる」という考えがあり、推進に前向きであった。このように各省の思惑が交錯し、政府の「指令塔」不在と足並みの乱れが目立った。

第3に、作業部会や政府内での議論と平行して、経済団体が活発な意見表明を行っていたことがあげられる。経済団体は、農林族や農水省に、積極的に陳情する農業団体の巻き返しに危機感を強め、早期に本交渉に入るよう求める声明を相次いで発表した<sup>52</sup>。

## 5.2 日タイEPA交渉に向けたタスクフォース

日タイ首脳会談を受けて、日タイ両政府は、日タイEPAに向けたタスクフォースを設置した。タスクフォースは、日タイの外務省局長を議長とし、関係省庁の課長クラスのほか、産業界からは経団連とタイ工業連盟、学界からはアジア地域経済の専門家が出席した。また、JA全中も農産業代表として参加した。このタスクフォースの位置づけは、両国間のFTA締結に向けた正式交渉に入るための準備会合であった。

この会合の最大の特徴は、作業部会で入っていなかったJA全中が参加したことである。山田は、会合に参加した理由として、「参加しないと情報を得ることができなかった。交渉が進むことに対する懸念もあった。ただ、参加することと、FTAにおける農産物自由化を進めることとは、同義語ではなかった」と述べている<sup>53</sup>。また、農水省も、「主張があるならば、交渉の場で主張するべきである」とJA全中を説得したという<sup>54</sup>。JA全中は、日タイEPAの発展を支持しながらも、各論では日本の農業が抱える問題を説明し、タイ側の理解を求めた<sup>55</sup>。

しかし、タイは、日本の交渉姿勢に失望感を持ち始めていた。タイは、他のASEAN諸国に先駆け

<sup>50</sup> 朝日新聞、2003年5月29日。

<sup>51</sup> 連鎖反応とは、政府は2003年10月の合意を目指し、メキシコとFTAの本交渉を進めていたが、このFTAは農産物などを含む初の本格的なFTAであり、豚肉などの自由化をめぐり、交渉は難航していた。もしタイと本格交渉に入れば、メキシコが勢いづくというシナリオが経産省内で描かれていた。

<sup>52</sup> 日本商工会議所、日本経済団体連合会、経済同友会、日本貿易会「日タイ自由貿易交渉の早期開始を求める」2003年5月21日。

<sup>53</sup> 前掲、山田氏インタビュー、2009年11月13日。

<sup>54</sup> 前掲、内藤氏インタビュー、2010年10月5日。

<sup>55</sup> バンコク週報1077号8月29日～9月4日。

て、中国と農産物を含む188品目の関税撤廃を実施していた。中国が譲歩を示す一方、日本は、日タイEPA交渉開始に向けて、一向にイニシアティブを取る気配がなかった。こうした状況を打開するため、自民党は、FTAに関する特命委員会を開催し、FTAに対する基本的な考え方について、経団連とJA全中からそれぞれ意見を聞いた<sup>56</sup>。経団連は、「経済のグローバル化に伴い、貿易・投資の自由化による経済規模の拡大や国内経済の活性化は不可欠」としてEPAの必要性を強調した。一方、JA全中は、「FTAの検討にあたっては相手国に対しても食料安全保障の重要性や、わが国の農林水産業の実態を適切に伝え、理解を求める努力も必要」として、農林水産物を例外扱いにするなど柔軟な対応を求めた。

2003年後半、それまで農産物自由化に慎重な姿勢を取ってきた日本政府の態度に、変化が見え始めた。ASEANプラス3首脳会合やAPEC首脳会議に参加した小泉首相が、FTA推進の情熱を見せるようになったのである。2003年10月29日、小泉首相は、街頭演説で、メキシコとの自由貿易協定問題で農業分野の交渉が難航していることにふれ、「日本は食糧の輸入国だから農産物の割当量や関税を、全部メキシコ側の要求通りにすることはできない」だが、「世界で日本の品物を買ってもらうためには、農業だけは例外という時代ではなくなった。農業においても構造改革が必要である」との認識を示した<sup>57</sup>。中川経産大臣も、農産物の市場開放について、「どうしても自由化できないというところは例外措置にする方法もある」と指摘し、包括的な合意を断念し、大枠合意を優先する場合もありうるとの考えを表明した<sup>58</sup>。FTA推進を擁護する風潮が日本国内で強まる中、強硬にFTAに対して反対してきたJA全中にも、「FTAの大きな流れには逆らえない」（JA全中の山田専務理事）という考え方が出始めた<sup>59</sup>。

2003年12月、日タイ経済連携協定タスクフォースの最終会合が福岡で開かれ、これまでの検討内容をまとめた最終報告書が作成された。農産物については、「両国の農産物のセンシティブティを十分考慮して、農業者の生活の質の改善及び所得向上を図ること、及び、農業協力と農産物の貿易自由化の間の適切なバランスを取る事によって、両国の持続可能な農業の開発を支持するべきである」、といった内容になった<sup>60</sup>。

各アクターは、報告書に掲げられた内容を実現するための戦略構築を急いだ。農水省は、亀井善之農水大臣、渡辺好明事務次官、木下寛之農水審議官や関係局の局長級を中心とした、FTA交渉への戦略的な対応を検討する自由貿易協定本部を設置した。本部の下に、韓国、タイ、フィリピン、マレーシア、ASEANの5つの「FTAチーム」を置いた。交渉に向けた方向性は、関係部長や審議官らで「交渉戦略検討会」を開催し、戦略の構築や国内調整に取り組んだ。渡辺好明農水事務次官によると、交渉を一つずつ片づけていくのではなく、「重なり合った形で複数国と並行的に進めるほうが交渉力を強めることになる」という<sup>61</sup>。タイは、ASEAN加盟国であり、隣国のマレーシアと張り合う傾向があり、マレーシアよりも先に交渉を終わらせたいと考えていた<sup>62</sup>。それを逆手に取り、日本は、交渉を

<sup>56</sup> 自由民主党『自由民主』2003年9月3日。

<sup>57</sup> 自由民主党『自由民主』2003年10月29日。

<sup>58</sup> 日本経済新聞、2003年10月18日。

<sup>59</sup> 日本経済新聞、2003年11月7日。

<sup>60</sup> 前掲、外務省、財務省、農林水産省、経済産業省、2003年12月。

<sup>61</sup> 農業協同組合新聞、2003年11月26日。

マレーシアから先に始め、タイ側を焦らせる狙いがあったという<sup>63</sup>。

JA全中も、次のようなFTA交渉の対応策を示した。(1) 農協など民間レベルの話し合いを進め、連携して政府に働きかけていくこと、(2) 日タイ農協間の協力の経過を踏まえること<sup>64</sup>、(3) アジア農業協同組合振興機関 (IDACA)<sup>65</sup> 卒業生 (タイ政府や農協などの要職者) との外交展開をすることなどである<sup>66</sup>。また、2003年7月にスリランカ・コロンボで開催された第5回協力のためのアジア農業者グループ (AFGC)<sup>67</sup> の集まりでは、自由化による農産物の輸出が、必ずしも農家の所得向上につながっておらず、農協間の協力を通じた所得向上への取り組みが必要との認識で一致した<sup>68</sup>。日本、タイを含むアジア諸国の農業団体が、共通の利害をみつけ、農産物の貿易自由化から生じる不利益を、最小限に抑えるための議論がなされた。

2003年12月、日タイ首脳会談を前に、タイ政府は、コメ、鶏肉、タピオカ粉、砂糖の4品目について、締結交渉の議題から取り下げる用意のあることを明らかにした<sup>69</sup>。一方、小泉首相も、日タイEPAによる、タイからの農産物輸入に前向きな姿勢を示した<sup>70</sup>。12月11日に、小泉首相とタクシン首相は会談し、2004年からEPA交渉を開始することで合意した。

## 6. 日タイEPA本交渉のコメに関する政策過程

### 6.1 泥沼化するコメの扱い

2004年2月16日、第1回のEPA交渉がバンコクで開かれた<sup>71</sup>。日本からは、藤崎一郎外務審議官のほか、経産省、財務省、農水省幹部が出席した。タイ側は、外務省のビスーン国際経済局長が引き続き出席した<sup>72</sup>。ここでは、全体会合および条文を構成する12分野ごとに協議を行う「交渉の枠組み」に合意した<sup>73</sup>。タイ側は、全体の22%に当たる約1200品目で輸入関税を撤廃する用意があることを

<sup>62</sup> 前掲、内藤氏インタビュー、2010年10月5日。

<sup>63</sup> タイとの交渉は2004年2月に始まったが、マレーシアとの交渉は、2004年1月に開始されている。

<sup>64</sup> JAは、タイや途上国の農村は、依然として貧困などが深刻な状況にあるため、こうしたなかで、単に関税撤廃など農産物貿易の自由化を進めることは、流通業者や商社にだけ利益を吸収され、大多数の小規模農業者の利益にはならない懸念があることを指摘した。JAは、農業協力を通じた農村開発や双方の農協間での農産物取引によって、生産者手取りを向上させるなど、双方の農業者の生活の質や所得の向上につながる経済連携をめざすべきだと主張した。

<sup>65</sup> アジア農業協同組合振興機関 (IDACA) は、1962年4月、東京で開催されたアジア農業協同組合会議において、設立が決められた。この決議で、日本にアジア農業協同組合振興機関を設け、アジア地域の協同組合関係者に対して、研修、調査、開発協力事業を行うことが決められた。1963年7月8日、日本全国の農業協同組合の拠金並びに政府の協力によって設立された。IADCAが行った農協指導者教育研修の参加者は、出身国別 (過去40年間の累計2003年4月時点) で、1位韓国518人、2位タイ452人、3位インドネシア269人、4位マレーシア245人、5位フィリピン237人となっている。

<sup>66</sup> 農業協同組合新聞、2003年11月26日。

<sup>67</sup> アジア農業者グループ (AFGC) は、シンポジウム「アジアから見たWTO交渉」(東京) の開催を契機として、インド、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、フィリピン、タイ、7カ国の農業団体首脳により結成された。現在までにスリランカ、ベトナムの農業団体が新たに加入している。

<sup>68</sup> アジア農業者グループ (AFGC) 「協力のためのアジア農業者グループ共同宣言」2003年7月。

<sup>69</sup> 日本経済新聞、2003年12月3日。

<sup>70</sup> The Nation, December 4, 2003.

<sup>71</sup> EPA交渉は、「首席交渉官」が出席する「本会合」を中心に進められる。本会合は、お互いの国で交互に開催される。交渉により頻度は異なるが、およそ2ヶ月ごとの開催である。本会合の出席者は、日本側と相手国側を合わせて100名以上に及ぶこともある。外務省EPA交渉チーム編著『解説FTA・EPA交渉』2007年、日本経済評論社、9頁。

<sup>72</sup> 外務省、財務省、農林水産省、経済産業省「日・タイ経済連携協定 (EPA) 交渉第1回会合の概要、2004年2月17日。

<sup>73</sup> ただし鉱工業品と農水産品は同一章であるが、分けて交渉を行う。

表明した<sup>74</sup>。個別分野では、タイは、コメや鶏肉などの農産物市場の開放、技術協力の拡大、農産物を含む輸出品の安全性を認め合う相互承認協定などを要求した。

2004年6月9日、農水省は、EPA交渉でコメの関税引き下げを例外扱いすることを決めた<sup>75</sup>。この方針を基に、2004年9月に開かれた第4回交渉では、物品のリクエスト・オファーが交換され、双方の主要関心品目を中心に意見交換が行われた<sup>76</sup>。センシティブ品目として、日本側は農産物、タイ側は鉄鋼、自動車製品を提示した。タイ側の要求と、日本側が求めるものは一致せず、交渉は遅々として進まなかった。

当初、タイ政府は、交渉を始めるにあたり、日本側の農産物の扱いに対して配慮する姿勢を示していたが、ピサン外務副次官は、「農産物市場を開放できないなら、日本と交渉を続ける意味はない」と述べた<sup>77</sup>。タイのコメ輸出組合のスリプラサート会長も、「日本は米国に対して、コメを一部開放しているのに、タイにはほとんど開放していない」と憤りをあらわにした<sup>78</sup>。タクシン首相の強力なイニシアティブにもかかわらず、タイ政府内や産業界には、早期の市場開放に対する慎重論が台頭してきた。日本の外交関係者も、「早期締結を求めるタイ側の意欲が薄れたようだ」と述べている<sup>79</sup>。タイ政府の置かれている状況が、ここにきて変化したことなどが原因であった。それらは、次の2点にまとめられる。

第1に、2005年2月に選挙を控え、農民を中心にFTAに対する慎重論が急浮上していた。2001年1月に行われた総選挙で、タクシンが率いるタイラックタイ党（タイ愛国党）は、下院で半数を上回る議席を確保し、タクシン政権が誕生した<sup>80</sup>。この選挙では、経済不振で停滞していた農村の貧困救済策が、多数の農民票の獲得につながった<sup>81</sup>。タイでは、農民が人口の半数を占めているだけに、日本とのEPA交渉で、農産物市場を開放出来ない場合には、選挙では与党に打撃となる。このためタイ政府は、選挙をにらみ、締結の目標を先送りする意見が出てきたものと考えられる。

第2に、2003年10月に実施された、中国とのアーリーハーベスト措置の影響である<sup>82</sup>。この措置により、2003年第4四半期の中国からタイへの野菜、果物の輸入額は、前年比で200%近く拡大した。特に、中国産の低価格タマネギやニンニクが大量に流入し、それらを栽培しているタイ東北部の農家は被害を被った。一方、対中輸出が、中国の複雑な検疫制度の問題で、期待ほど伸びず、政府の準備・説明不足を非難する声が高まった。タイは、選挙をにらみ国内世論に配慮することが必要になり、FTA外交に対しても消極的となった。

一方、日本の農水省は、日メキシコEPA交渉の反省に基づき、日タイどちらか一方が不利益を被らないようなEPAの合意を目指し、共存共栄を掲げるようになった<sup>83</sup>。JA全中も対応を急いだ。宮田勇

<sup>74</sup> 日本経済新聞、2004年2月17日。

<sup>75</sup> 日本経済新聞、2004年6月10日。

<sup>76</sup> 外務省、財務省、農林水産省、経済産業省「日・タイ経済連携協定（EPA）交渉第4回会合の概要、2004年9月15日。

<sup>77</sup> 日本経済新聞、2004年9月21日。

<sup>78</sup> Bangkok Post, September 14, 2004.

<sup>79</sup> 日本経済新聞、2004年9月21日。

<sup>80</sup> タクシンが党首を務めたタイ愛国党は、1999年に、既存の各政党から主要な議員を引き抜いて結成された新しい政党である。

<sup>81</sup> 山本博史『FTAとタイ農業・農村』2004年、筑波書房、27頁。

<sup>82</sup> アジア経済研究所編『アジア動向年報』2008年、アジア経済研究所、283頁。

<sup>83</sup> 前掲、内藤氏インタビュー、2010年10月5日。



JA全中会長を団長とした代表団をタイに送り、タクシン首相やタイ農協と話し合いを行った。アジア地域は先進国の農産物輸出国とは違い、小規模零細な水田農業が特徴であることを踏まえて、JA全中は、農業分野の協力を一層進めて、相手国との相互発展と繁栄を目指す方針を打ち出した。タクシン首相も、それに呼応する形で、コメなどのセンシティブ品目への配慮や農協間協力に期待感を示した<sup>84</sup>。

## 6.2 解決への糸口

2004年10月のASEM首脳会議で、交渉解決の糸口が開いた。タクシン首相は、コメを交渉から除外することを提案し、日タイ両首脳は、コメ以外の全品目を交渉対象にすることで合意した<sup>85</sup>。タクシン首相は、「これ以上、日本に対してコメの自由化を要求すると、日本から農業協力を得ることが出来ないかもしれない」との考えを示した<sup>86</sup>。タイの農業者も、JA全中との話し合いを通じて、日本の農業技術協力に期待を表明していた<sup>87</sup>。同時に、コメの見返りとして、日本は、タイが要望する主要3品目（砂糖、でんぷん、鶏肉）の関税撤廃・削減を検討することで合意した。

しかし、3品目の農産物についても、日本側は拒否する姿勢を示した。日本食鳥協会の飯島会長も、タイを訪れ、直接、鶏肉の扱いを除外するよう申し入れた<sup>88</sup>。このため、交渉は再び膠着状態に陥った。日本側には、タイ側の関心は、個別品目の関税削減よりも、日本からの農業技術協力の拡大にあり、交渉の行方次第では、撤廃要求が見直されるであろうとの読みがあった<sup>89</sup>。

膠着状態を打開するために、2004年11月12日、農水省は、「みどりのアジアEPA推進戦略」を打ち出した<sup>90</sup>。これまでの交渉は、貿易事項を念頭に置くあまり、農水省が交渉の足を引っ張っているといったマイナスイメージを与えてきた。そこで推進戦略では、EPAの目標を明確に整理し、その実現に向けた積極姿勢をアピールすることを目的とした。新戦略の特徴は、地理的に近いアジアからの農産物輸入を、食糧安全保障の一環として位置づけたことである。要点をまとめると、次のようになる。(1) 日本の技術協力や市場開放で、近隣諸国の農業生産を安定させ、それが米国に四分の一を依存する日本の食糧輸入の、多角化や安定化をもたらすということ、(2) アジアの農山漁村の貧困解消や、環境保全の推進も、市場開放に応じる原則として明確にすること、(3) FTAを通じて日本のきめ細かい食品安全基準をアジアに普及させること、(4) 競争力のあるナシ、リンゴなどの果物の輸出拡大を狙うなど、攻めること等である。この新しい方針を、JA全中の宮田勇会長も、積極的に支持した<sup>91</sup>。農水省とJA全中は、「自由化と協力のバランス」を掲げ、タイにコメなどで譲歩してもらう代わりに、農業技術協力を進めることを明確にした<sup>92</sup>。

<sup>84</sup> 農業協同組合新聞、2004年4月12日。

<sup>85</sup> 日本経済新聞、2004年10月10日。

<sup>86</sup> The Nation, 24 October, 2004.

<sup>87</sup> Bangkok Post, 20 September, 2004.

<sup>88</sup> The Nation, 4 November, 2004.

<sup>89</sup> 日本経済新聞、2004年10月11日。

<sup>90</sup> 農林水産省『農林水産分野におけるアジア諸国とのEPA推進について～みどりのアジアEPA推進戦略～』2004年11月。

<sup>91</sup> 緑のアジアEPA戦略は、農水省のみならず、JA全中も中心となって作成に携わった。前掲、山田氏インタビュー、2009年11月13日。

<sup>92</sup> 前掲、内藤氏インタビュー、2010年10月5日。

表1 農水産物分野における合意内容

関税即時撤廃	熱帯果実（マンゴー・ドリアンなど） 野菜（オクラ・アスパラガスなど） エビ・エビ調製品
5年段階撤廃	カツオ・マグロ調製品、ネギ、キュウリ、クラゲなど
7年段階撤廃	モモ・マヨネーズ・しじみなど
10年段階撤廃	リング・ペットフードなど
15年段階撤廃	オレンジ・オレンジ果汁など
関税削減	鶏肉：5年で11.9%⇒8.5% 鳥肉調製品：5年で6.0%⇒3.0%
関税割当	バナナ：1年目400万トン⇒5年目8000万トン（無税） パイナップル：1年目100万トン⇒5年目300万トン（無税）
再協議	粗糖・精製糖、でんぷん（5年以内） パイナップル缶詰・果汁（5年目）
除外	コメ、麦、乳製品など

（出所）外務省，農林水産省資料より筆者作成。

2005年2月6日，タイ下院選挙で，与党タイ愛国党が圧勝した。政権基盤を強めたタクシン政権は，FTA推進に反対する国内の意見を抑え込み，対日交渉に本腰を入れた。JA全中は，タイの選挙後に，宮田会長を団長とする代表団を，再びタイに送った。代表団はタクシン首相と会談し，EPA交渉について砂糖，でん粉，鶏肉，パイナップルなどの重要品目の自由化は受け入れられないことを強調すると同時に，農協間協力については具体化を検討している旨伝えた<sup>93</sup>。これに対しタクシン首相は，「両国のEPA交渉は協力を基本にし，日本の農業者に悪影響を及ぼさないかたちで，タイの農業者も豊かになるような交渉結果を期待している」と代表団の主張に理解を示した<sup>94</sup>。FTA戦略委員長のソムキッド財務相も，「日タイEPA交渉は，交渉というより協力という言葉によって進められるべきである。農協間の協力が進めば，タイの農業者の生活や所得も改善する。市場アクセスに関して日本の農業者の厳しい状況は理解するので，心を開いて話し合っていきたい」と述べた<sup>95</sup>。

「自由化と協力のバランス」を主張し，日本のみならず，タイ側のメリットも考慮したことにより，交渉は，歩み寄りを見せ始めた。そして第6回交渉では，日本側が自由化に難色を示していた砂糖や，甘味料の原料となるでんぷんなどの取り扱いに関する協議を，5年程度先送りすることで決着した。さらに，バナナなど他のタイの関心品目の扱いについても折り合いが付き，表1のように農業分野で大筋合意した。

## 7. 日タイEPAの農産物分野における交渉戦略の分析

上述したように，日タイEPA交渉を始めた際，タイ側は日本に，コメ，砂糖，でんぷん，鶏肉などのマーケットアクセスを強く求めてきた。しかし，日本は，戦略的外交を展開することによって，最終的には，鶏肉の一部関税引き下げは認めたものの，コメを例外扱いとすることに成功した。また砂糖

<sup>93</sup> 農業協同組合新聞，2005年2月21日。

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid.

やでんぶんは、将来の交渉へと先送りすることができた。日本のウィン・セットは、コメを含むセンシティブ品目を除外することであり、コメに関するウィン・セットは小さい。一方、タイのウィン・セットは、日本へのコメの輸出拡大と、農産物輸出による農村の振興であり、コメの輸出に関するウィン・セットは大きい。日本は、コメの輸出を求めるタイのウィン・セットを小さくするため、戦略的な対応を展開したと考えられる。では、日本の交渉戦略の要因は、何であつただろうか。パットナムは、ウィン・セットの決定要因として、レベルⅠ（国際交渉）での交渉戦略を挙げている。レベルⅠの交渉者は、相手のウィン・セットを操作することに関心を払う。交渉担当者は、両国の国内構成員や相手国の政策選考に影響を及ぼすために、説得・反響戦略などを用いる。さらに、国内のウィン・セットを操作するために、批准に必要な最低限の利益という観点から、サイド・ペイメントや引締め戦略などの手法を用いて、自国内の変化を促すような戦略をとる。日本が、どのようにしてコメの自由化を阻止したのかを、2レベル・ゲームモデルの分析枠組みを用いて考察する。

## 7.1 国内戦略

「引締め戦略」とは、政府や交渉者が、相手国から自らの選好に近い合意を勝ち得るために、意図的に自国のウィン・セットを小さくすることによって、バーゲニングポジションを高めようとする戦略である<sup>96</sup>。パットナムは、「交渉者は、自国内のタカ派による暗示的脅迫を利用して、レベルⅠにおける利得を最大化することがある」と述べている<sup>97</sup>。これは、自国のウィン・セットを小さくすることによって、相手国の交渉担当者に交渉の難しさを示し、自らの選好により近づける戦略である。交渉担当者は、国内構成員によって大きな圧力を掛けられていると主張することで、相手国に譲歩を迫ることが出来る。日本は、「引締め戦略」を用い、しかも国際交渉において、一定の力を発揮したと考えられる。

農産物の貿易自由化論議に際し、経済団体やメディアはメリットを積極的に提言したが、国内の世論の関心はそれほど高くなかった。またタイ側が、日本の消費者に対して農産物の貿易自由化のメリットを掲げ、参加拡大を図ったということもなかった<sup>98</sup>。日タイEPA交渉が締結され、農産物の価格が安くなれば、国内消費者は恩恵を受けるはずである。ところが、農水省や農業団体は、食料自給率低下や食料の安全性の方を示すことによって、それを維持するためには、貿易自由化からコメや農産物を保護することが大切であると世論に訴え、賛同を得、コメの関税を維持するという参加者を拡大させていた。このことから、日本への農産物の輸出は、単に、関税の削減ばかりではなく、その安全性も重要な柱であるといえよう<sup>99</sup>。

日タイEPA交渉を開始するにあたり、農林族やJA全中などは、農産物の扱いを理由にEPA交渉の開始に強く反対した。これは、「引締め戦略」といえ、タイ側から見れば、日本の農産物自由化に対するウィン・セットは、極めて小さく映ったと思われる。

<sup>96</sup> Moravcsick (1993) p. 28.

<sup>97</sup> Putnam (1988) p. 444.

<sup>98</sup> タイのブレンダー・エグゼクティブなどが、日本の政治家に働きかけを行っただけであった。

<sup>99</sup> 日本は、マーケットアクセスが難しいばかりではなく、衛生植物検疫措置（SPS）のような非関税障壁の扱いが極めて複雑であるという。Pimchanok Vonkhorporn（タイ商務省事業経済局多国間貿易交渉課長）インタビュー、2010年、3月25日。

## 7.2 国際交渉戦略

### 7.2.1 説得・反響戦略

国際圧力の行使することによって、相手国のウィン・セットを拡大し、国際合意を容易にすることを反響（reverberation）という<sup>100</sup>。国際交渉において自国に有利な成果を獲得するために、レベルⅠの交渉担当者は様々な戦略を活用して、相手国のウィン・セットを拡大しようとする。交渉担当者は、相手国の交渉担当者を説得するばかりでなく、相手国の国内アクターに対しても、何らかの手段を用いて働きかけることが、国際交渉でより多くを獲得することになる。すなわち、相手国の選好において少数派であった主張を多数派にすることによって、単独ではなし得なかった取り組みを実現させることを意味する。反響は、実質的には説得に基づく相乗効果であり、説得を行うことや様々な誘因を与えることで、関連アクターの認識を変化させようとするものである。日本は、この反響戦略を用いて、日本のコメに対する理解を求めたと考えられる。

2001年に誕生したタクシン政権は、先述のように、これまでと異なるアプローチで、タイの農村振興に努めた。タクシン首相は、都市と農村という二分法ではなく、都市部の大規模ビジネスと農村部の草の根経済の双方の振興を目論む「デュアル・トラック政策」を採用した<sup>101</sup>。この政策の骨子について、タクシン首相は、次のように述べている。「タイがその潜在的な国力や経済力を発展させていくためには、輸出の拡大と通貨の安定が不可欠であり、外国資本の呼び込みもきわめて重要である。しかし、外国資本から利益を得るのは、バンコクなど都市部のビジネスだけである。農村部経済も、機会さえ与えれば十分発展する潜在能力を持っている彼らの能力を十分に引き出すために、政府は投資資金やマーケティングの面で支援しなければならない」<sup>102</sup>。また2003年にタイで発生した鳥インフルエンザを契機として、輸出農産品の衛生基準を改善することが喫緊の課題となっていた。タクシン政権が打ち出した方針や、タイの農業構造を踏まえて、農水省は、農業分野の協力を一層進めて、タイ農民の所得向上を達成し、日本とタイの相互発展と繁栄を目指す方針を打ち出した。

タイは先進国の農産物輸出国とは異なり、大半が小規模零細な農家であり、プランテーションのような大規模農家はごく一部であった。このことから、農水省は、タイの小規模零細の農家が栽培する作物を輸入することは、日本にとっても被害が小さく、かつ、タイの貧困農村の所得向上に結び付くことから、積極的に検討した<sup>103</sup>。一方、プランテーションのような大規模農家で栽培された作物の関税を、撤廃または削減すると、日本も被害を受けることから、これら作物についてはマーケットアクセスの対象から外すことを決めた。

結果的に、日本は、「自由化と協力のバランス」と「譲るべきは譲り、守るべきは守る」という方向性を明確にし、「コメの例外」と「農業技術協力」をパッケージにしたのである。タイへの農業技術協力はサイド・ペイメント<sup>104</sup>ともいえ、タイにとっても、日本からの農業技術協力は非常に魅力的で

<sup>100</sup> Putnam (1988) pp. 454–456.

<sup>101</sup> 前掲、末廣、2009年、148頁。

<sup>102</sup> Prime Minister Thaksin's keynote Address in Manila, September 8, 2003.

<sup>103</sup> 前掲、内藤氏インタビュー、2010年10月5日。

<sup>104</sup> サイドペイメントのケーススタディとして Friman, H. Richard (1993) Side-Payments Versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiation, International Organization, Vol. 47, No. 3, The MIT Press, pp. 387–410がある。

あったという<sup>105</sup>。日本が自らの経済的大きさを背景に、一方的な交渉をせず、ウィン・ウィンな結果になるような交渉姿勢を貫いた結果、日本へのコメの輸出拡大というタイのウィン・セットは小さくなったといえる。

### 7.2.2 トランス・ガバメンタル戦略

トランス・ガバメンタル戦略は、ある官僚組織が他国の官僚組織の一部と連合を形成し、自国の敵対する官僚組織に対して優位な立場に立とうとしたり、自らの目的を達成するために、相手国の官僚と連合を組んで、相手国からの譲歩を獲得しようとする戦略である<sup>106</sup>。

EPA交渉を対外政策の重要方針とした際、タクシン首相は、国際経済政策委員会の組織を機能別に改編すると同時に、政策決定過程のなかに、首相の「エージェント」となる人物を配置し、トップ・ダウンによる政策意思決定がしやすい体制を構築した。FTA交渉戦略委員会の委員長には、ソムキット・チャートウシーピタック副首相兼財務相を、FTA交渉戦略政策調整作業部会の委員長にはソムポン・キアットパイブーン副首相顧問それぞれをあてた。日タイEPA交渉首席代表を担ったピサーン外務副次官も、タクシン首相が個人的に重用した人物であった。日本の農水省は、この点に目を付けた。日タイEPA交渉で、コメを例外扱いするかわりに、日本側が提供する農業技術協力が、いかにタクシン政権が掲げる農村の貧困救済策につながるかを、タクシン首相に近い官僚や政治家に個別に説明したという<sup>107</sup>。日本側の主張に納得したタイの政治家や官僚は、コメを例外にすることが、最終的に互恵的利益を生むということを、直接、タクシン首相に説明した。タイ側の政治家や官僚と手を組むことによって、タクシン首相の選好に影響を及ぼし、タイのコメ輸出を求めるウィン・セットを小さくしたといえる。

### 7.2.3 クロスレベル戦略

クロスレベル戦略とは、各国の国内アクターが、相手国の交渉代表者に直接訴えかけたり、相手国政府の中で政策選好に対立がある場合には、政策選好に近い有力な政治家の影響力を利用し、政策選好を変えようとする場合に用いられる手法である<sup>108</sup>。国内アクターであるJA全中が、このクロスレベル戦略を用いて、日本のコメに対するタイの理解を求めたと考えられる。JA全中は、農業団体を代表してタイ政府の交渉担当者や政府幹部に直接働きかけることによって、政策の選好に影響を与えようとした。まず日タイEPA交渉が本格化を前の2004年3月30日から4月7日にかけて、JAグループは、宮田勇JA全中会長を団長とする代表団をタイに送り、タイ政府要人や農業団体代表と話し合いを行った。代表団は、関税撤廃だけのFTAではなく、農業協力とのバランスをとったEPAについてのJAグループの考え方を示した。タイ側は、農業協力や交流に期待を寄せ、特に農協間協力を重視したという。そこで提案の具体化に向けた、実務者の検討委員会がJAグループ内に設けられた。

農産物交渉の合意を前にした6回の目のEPA交渉前にも、JA全中は、再び、宮田勇全中会長を団長

<sup>105</sup> Pimchanok Vonkhorporn (タイ商務省事業経済局多国間貿易交渉課長) インタビュー, 2010年, 3月25日。

<sup>106</sup> Peter J. Katzenstein and Yutaka Tsujinaka (1995) "Bullying," "buying," and "binding," U.S.-Japan transnational relations and domestic Structure, Thomas Risse-Kappen ed., "Bringing transnational relations back in.; non-state actors, domestic structures and international institutions", Cambridge University Press.

<sup>107</sup> 前掲, 内藤氏インタビュー, 2010年10月5日。

<sup>108</sup> Jeffrey W. Knopf (1998) Domestic Society and International Cooperation: The Impact of Protest on US Arms Control Policy, Cambridge University Press, p. 71.



とする代表団をタイに送った。代表団は、タクシン首相と会談し、EPA交渉では、砂糖、でん粉、鶏肉、パイナップルなどの重要品目の自由化は受け入れられないが、農協間協力は具体化を検討している旨伝えた<sup>109</sup>。

JA全中がタイ側に行った提案は、農水省が訴えてきた農業技術協力を、具体化したプランであった。農業技術協力のケースの一つとしてJA全中が挙げた一村一品運動は、タイ農協や農家のマーケティング力を向上させ、農家の所得向上に役立つ。また、農産物貿易の消費者への影響を考慮すれば、食品安全への認識は欠かせない。このようなことから、JA全中は、農産物の安全性の基準が、日本のSPSの基準に当てはまるような農業指導を行うことを約束した。このことは、日本への将来的なマーケットアクセスの可能性を開くばかりでなく、日本以外の国へのマーケットアクセスをも開くことを意味する。タクシン首相も、日本の農業者に悪影響を及ぼさず、かつ、タイの農業者をも豊かにするJA全中提案の日タイ農協間協力で、前向きな姿勢を示している。

双方の農業者の生活の質や所得の向上につながる経済連携をめざす農協間協力は、タイ政府にとっても魅力的な内容であったといえる。このようなJA全中の対応は、クロスレベル戦略といえ、タイの、日本へのコメの輸出拡大という意見を小さくするのに役立った。

#### 7.2.4 トランスナショナル戦略

トランスナショナル戦略とは、国内アクターの政策選好が異なる場合、交渉代表者の選好に影響を及ぼすために、相手国の国内アクターと協力して、互いの政治力を交換することで同意する場合に、連合を形成することである<sup>110</sup>。また、国内アクターは、相手国の国内アクターとトランスナショナルな連合を形成することで、相手国の交渉担当者の国内における支持を弱めたり、強めたりしようとする。すなわち、トランスナショナルな連合を形成することにより、自国や相手国の国内制約を操作し、それぞれのウィン・セットの大きさに影響を及ぼすことで、自らの目的を達成しようとするのである。したがって、交渉担当者の戦略と同様に、国内アクターが、それぞれの国内外で多様な政治チャンネルを模索し、政治力を拡大することによって、国際交渉に影響を及ぼすことが可能になる。JA全中は、トランスナショナル戦略も用いたと考えられる。

JA全中は、日タイEPA交渉が始まる前から、タイ農協と緊密な関係を持っていた。日本とタイの農協は、AFGCメンバーであり、小規模農業者の保護という点で、共通の認識を持っていた。また、タイ農協幹部には、JAグループがつくったIDACAで研修を受けた卒業生が多くいる。このことから、日タイ両国の農協は意思疎通がしやすい関係にあった。タイ農協は、コメのマーケットアクセスよりも、日本からの農業技術協力により多く期待したという<sup>111</sup>。日本から受け入れた農業技術によって、品質の高い作物をつくることが可能になれば、さらに多くの国に魅力的な農産物を提供できるようになるからである。これに応えるかのように、宮田JA全中会長は、「アジア諸国の農村の貧困などを踏まえれば、わが国の重要品目に対する例外措置などを前提に、小規模農業者の所得向上につなげるため、自由化と農協協力とのバランスを確保することが重要である」と述べている<sup>112</sup>。タイ農協も、日

<sup>109</sup> 農業協同組合新聞、2005年2月21日。

<sup>110</sup> Andrew Moravcsick (1993) Introduction: Integrating International and Domestic Explanation of World Politics, p. 32.

<sup>111</sup> タイ農業協同組合省担当者インタビュー。

<sup>112</sup> 農業協同組合新聞、2004年11月5日。

本の農業技術協力が<sup>113</sup>、タイの小規模零細農家にとって魅力的であるということを、タイ側の交渉担当者に説明した<sup>113</sup>。しかし、東が、「政府側は業界の要望をあくまで参考意見として扱っており、実際に政策に反映される割合は高くない」ことを指摘していることから、タイ農協の政策過程への影響力はあまりなかったと考えられる<sup>114</sup>。

## 8. おわりに

本論文では、パットナムの2レベル・ゲームモデルを用いて、日タイEPA交渉で、日本は、コメの扱いで、どのようにしてタイ政府から譲歩を引き出したのか、そこに何らかの戦略があったのか、このような状況を可能にした要因は何であったのかを分析した。

交渉を始める前段階で、JA全中や農林族が、農産物を含むEPA交渉は反対であることを強く示した結果、日本のウィン・セットは小さくなった。一方、農水省やJA全中は、タイに、提供できる農業技術協力を伝えた。直接政府に訴えるだけでなく、トランスガバメンタル、トランスナショナル、クロスレベルといった様々なチャネルを通じて、日本の方針が伝えられた。これら多数のチャネルを通じた、日本側のサイドペイメントにより、タイ側のコメ輸出を求める意見を弱くすることに成功した。日本が交渉に臨む姿勢は、コメの扱いを強硬に反対し続けるだけの姿勢ではなく、相手国にも配慮し、かつ、戦略的であったといえることができる。農水省とJA全中を中心として考えられた交渉戦略、すなわち「協力と自由化のバランス」、「守るべきは守り、譲るべきものは譲る」という考えを明確にしたことによって、コメを含むセンシティブ品目を交渉アジェンダから除外することに成功した。一方、タイは、コメのマーケットアクセスの代わりに、日本からの農業技術協力を得ることが出来た。なお、交渉戦略策定において、JA全中が主要な役割を果たしたのが、日タイEPA交渉の特徴といえる。

---

<sup>113</sup> タイ農業協同組合省担当者インタビュー。

<sup>114</sup> 前掲、東、2007年、72頁。